

## Tilburg University

### Remkes en de rechtsstaat

Adams, Maurice

*Publication date:*  
2018

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Adams, M. (niet). (2018). Remkes en de rechtsstaat: Wat de Staatscommissie (niet) van België had kunnen leren., . <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/forum/id275/28-12-2018/remkes-en-de-rechtsstaat-1-wat-de-staatscommissie-niet-van-belgi%C3%AB-had-kunnen-leren.html>

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**FORUM****REMKE EN DE RECHTSSTAAT #1: WAT DE STAATSCOMMISSIE (NIET) VAN BELGIË HAD KUNNEN LEREN****MAURICE ADAMS - 28.12.2018**

Op dinsdag 18 december gaf Tom-Jan Meeus, politiek commentator bij NRC, de vierde Witteveenlezing. Met die lezing wil *Tilburg Law School* Willem Witteveen, die met zijn echtgenote en dochter omkwam bij de ramp met de MH17, als intellectueel en collega herinneren.

Meeus toonde zich een fervent pleitbezorger van het Nederlandse stelsel van evenredige vertegenwoordiging, waarbij een politieke partij die bijvoorbeeld tien procent van alle stemmen behaalt, ook tien procent van de zetels in de Tweede Kamer krijgt. Meeus noemt dit stelsel een wonder van “fijnzinnigheid” tegenover stelsels met slechts twee dominante partijen – zoals in de VS of het VK – of stelsels die uiteindelijk een regeringsleider aanwijzen in een keuze tussen twee kandidaten, zoals in Frankrijk en Brazilië. Daar werkt de democratie amper nog: polarisatie voert er meer dan elders de boventoon. Dobbelen met de democratie noemde Meeus het.

In Nederland ziet hij een tendens die zich spiegelt aan de VS. Zo imiteren we in de politieke campagnes het Amerikaanse presidentiële stelsel, door bij de verkiezingen te doen alsof het bij ons enkel zou draaien om de vraag wie de grootste partij wordt. “Ons idee van democratie wordt, vrees ik, eerder bepaald door *House of Cards* dan door debatten in de Tweede Kamer.” De kracht van het Nederlandse politieke bestel zit daarentegen juist in het feit dat we aan zoveel mogelijk afzonderlijke geluiden een stem geven; dus “niet alléén het meest gewaardeerde geluid – maar álle geluiden.” Daardoor worden we gedwongen altijd rekening te houden met anderen, en je kunt alleen iets bereiken als je bereid bent zaken te doen met andersdenkenden. Anders gezegd: in het licht van politieke en maatschappelijke verdeeldheid kan consensusvorming (polderen!) een politieke deugd van formaat zijn.

Het betoog van Meeus – het is me uit het hart gegrepen! – doet denken aan het gedachtegoed van een van de weinige Nederlandse politicologen van wereldformaat: Arend Lijphart. Lijphart heeft de term ‘consociational democracy’ gemunt; misschien het best vertaald als consensusdemocratie. Waar men er lang van uit is gegaan dat verdeelde samenlevingen nooit stabiel kunnen zijn, heeft

Lijphart laten zien dat dit zeker niet noodzakelijk het geval is. In het bijzonder zal dat niet het geval zijn wanneer het politieke bestel tot samenwerking dwingt, bijvoorbeeld door breed samengestelde regeringscoalities, evenredige vertegenwoordiging (bij verkiezingen, maar ook in adviesorganen, ambtenarij etc.), het bestaan van wederzijdse vetorechten in politieke besluitvorming (die laatste werken dan preventief: door te blijven samenwerken wil men immers veto's voorkomen). Het resultaat daarvan is dat politieke groeperingen niet vervreemden van het bestel.

Een stabiele democratie is uiteraard alleen maar echt mogelijk als daarvoor in de samenleving een doorleefde grondhouding bestaat (het zogenoemde draagvlak). En aan die democratische grondhouding zelf moet dan ook worden gewerkt. Zo zou, zoals Meeus ook zegt, ons onderwijs veel nadrukkelijker in beeld kunnen brengen wat het idee achter ons democratisch bestel is, namelijk het voorkomen van maatschappelijke polarisatie en geweld, door rechtsstatelijke waarden in evenwicht te houden met (vermeende) democratische behoeften. Maar uit het prachtige 'Lijphardiaanse' betoog van Meeus mag de politiek en constitutioneel geïnteresseerde burger ook de conclusie trekken dat staatkundige (constitutionele) vormgeving er toe doet. De democratische grondhouding kan men dus faciliteren door middel van staatkundige vormgeving – door het staatsbestel dus zo in te richten dat politici meer voor elkaar krijgen wanneer zij de verbinding zoeken met anderen, dan wanneer zij tegenstellingen uitvergroten.

Op dezelfde dag dat Meeus zijn lezing hield, viel de Belgische regering. Paradoxaal genoeg is België volgens Lijphart het sterkste voorbeeld van een *consociational democracy*. Het is inderdaad tot vele cijfers achter de komma 'doorgepolderd'. Om een paar voorbeelden te geven: hoewel in België de twee dominante taalgroepen naar evenredigheid zijn verdeeld over de beide kamers van het parlement, is de Ministerraad taalkundig gelijk samengesteld (dus evenveel Nederlands- als Franstalige ministers, waarbij de Minister-President niet wordt meegerekend). Ook kunnen beslissingen over staatkundige hervorming alleen met een twee derde meerderheid in beide kamers van het parlement worden aangenomen, waarbij dan bovendien een meerderheid in iedere taalgroep van dat parlement vereist is. Sterker nog, iedere taalgroep in één van beide kamers kan wetgeving over dergelijke staatkundige hervorming doen opschorten, door middel van de zogenoemde alarmbelprocedure. En wanneer die alarmbel wordt geluid, dan moet de federale ministerraad binnen 30 dagen ter zake een advies geven aan het parlement. Dat zal dan ongetwijfeld een compromis bevatten, tenzij diezelfde regering wil vallen natuurlijk. Vergeet daarbij niet dat belangrijke bevoegdheden, die betrekking hebben met een aantal van de grote vragen van onze tijd en hoe een brede middenklasse te creëren, nog steeds federaal georganiseerd zijn: sociale zekerheid, fiscaliteit en pensioenen (onderwijs is dan weer regionaal). Tevens politie, gezondheidszorg, buitenlands beleid, justitie. En ook migratie.

Toch heeft de inrichting van het Belgische staatsbestel de opgehitste politieke cultuur in België niet kunnen temperen. Sterker nog, ik denk zelfs dat ook hier institutionele vormgeving dé uitdaging is, als men België als staatkundige entiteit tenminste wilt behouden. Want ondanks dat de plicht tot samenwerking constitutioneel is verankerd, is datzelfde systeem de laatste decennia langzaam ondergraven. Zo bestaan er geen nationale politieke partijen meer, alleen regionale. En waarom zouden die ook bestaan: de kieskringen zijn immers niet taalgrensoverschrijdend. De regio's hebben daarbij verregaande bevoegdheden op het domein van cultuur, economie en werk, en onderwijs. De focus van het taalgebruik, in politiek en samenleving (en in de regionale media!), is daardoor gericht op het regionale belang. En dit over de politieke gezindten heen. Er bestaat aldus een enorme spanning tussen regionale electorale beloften en nationale politieke werkelijkheid. Bovendien moeten de partijen die elkaar verguizen tijdens de verkiezingsstrijd daarna weer met elkaar samenwerken. De politieke geloofwaardigheid is er niet echt mee geholpen. Tenslotte kan in België, een federale staat met slechts twee dominante groeperingen (Frans- versus Nederlandstalig), vrijwel ieder politiek probleem steeds bij dezelfde 'andere' gelegd worden.

België is zoals gezegd een federale staat, Nederland is dat niet. Dat maakt vergelijking moeilijk. Toch onderstreept de casus België voor mij het gelijk van Meeus. Als je politici echt met elkaar wilt doen samenwerken, dan luistert de institutionele vormgeving van de staat nauw. En met die constatering komen ook de aanbevelingen van de 'Staatscommissie parlementair stelsel' in beeld. Het rapport van de Commissie lijkt inmiddels redelijk positief te worden ontvangen. Er worden vooral voorstellen in geformuleerd die aanpassingen van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging vergen. Dat daar de focus zou liggen stond als het ware al in de sterren geschreven, omdat ontevredenheid daarover de *raison d'être* van de oprichting van de Staatscommissie was.

Maar in het licht van het bovenstaande is het wel opletten geblazen. Zoals België ons leert, kan de wijze waarop je je staatkundig organiseert niet alleen samenbinden, maar ook ontwrichten. Institutionele subtiliteit doet ertoe! We lezen in het eindrapport van de Staatscommissie weliswaar belangwekkende frases over de regulering van politieke partijen, maar desondanks wil de Commissie niet tot kiesdrempels overgaan (terwijl juist daardoor politieke versnippering wordt tegengegaan, en samenwerking tussen significante politieke actoren wordt gefaciliteerd). Of een terugzendrecht de echte problemen van de Eerste Kamer kan oplossen is ook maar de vraag. Wel is er een belangrijk voorstel voor het invoeren van het bindend correctief referendum, en een pleidooi voor de gekozen regeringsformateur. Maar juist dat zijn voorstellen die consensusvorming moeilijker kunnen maken. Vrijwel ieder belangwekkend compromis kan er immers door ter discussie worden gesteld, en via de route van de verkozen formateur kunnen we al vóór de machtsvorming één persoon de baas maken.

In ieder geval is het door middel van institutionele en constitutionele vormgeving dat roekeloze politieke besluitvorming moet worden getemperd: door aan wederzijdse grensbewaking te doen, op basis waarvan dan bemiddeling tussen continuïteit en verandering kan plaatsvinden, en de waarden van democratie en rechtsstaat kunnen worden bewaakt. Wat mij betreft moet het rapport van de Staatscommissie vooral ook vanuit dat perspectief worden beoordeeld.